Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu seitsemäs jaosto)

22 päivänä maaliskuuta 2018*

Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Asiakirjat, jotka koskevat vireillä olevaa lainsäädäntömenettelyä – Kolmikantakokoukset – Neljä saraketta sisältävät taulukot, jotka koskevat ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Europolista ja päätösten 2009/371/YOS ja 2005/681/YOS kumoamisesta – Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen osittain – Kumoamiskanne – Oikeussuojan tarve – Tutkittavaksi ottaminen – Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta – Päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus – Sellaista yleistä olettamaa ei ole, jonka mukaan kolmikantakokousten yhteydessä laadittuihin neljä saraketta sisältäviin taulukoihin ei ole mahdollista tutustua

Asiassa T-540/15,

Emilio De Capitani, kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajinaan asianajajat O. Brouwer, J. Wolfhagen ja E. Raedts,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään aluksi N. Görlitz, A. Troupiotis ja C. Burgos, sittemmin Görlitz, Burgos ja I. Anagnostopoulou,

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Rebasti, B. Driessen ja J.-B. Laignelot,

ja

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Baquero Cruz ja F. Clotuche-Duvieusart,

väliintulijoina,

ja jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota 8.7.2015 annettu Euroopan parlamentin päätös A(2015)4931, jolla kieltäydytään antamasta kantajalle oikeutta tutustua kokonaisuudessaan asiakirjoihin LIBE-2013-0091-02 ja LIBE-2013-0091-03,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit M. Van der Woude, joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli ja A. Kornezov (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 20.9.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Kantaja Emilio De Capitani on esittänyt 15.4.2015 päivätyllä kirjeellään Euroopan parlamentille Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) mukaisesti hakemuksen saada tutustua parlamentin laatimiin tai sen saatavilla oleviin asiakirjoihin, joihin sisältyivät seuraavat tiedot: ”perusteet, joiden nojalla voidaan etsiä kaikissa komiteoissa ehdotettuja etukäteisiä sopimuksia vireillä olevien yhteispäätösmenettelyiden yhteydessä; useita sarakkeita sisältäviä taulukoita (joissa esitetään Euroopan komission ehdotus, valiokunnan toimintalinja, Euroopan unionin neuvoston yksiköiden ehdottamat muutokset ja tarvittaessa ehdotettujen kompromissien luonnokset), jotka on esitetty kolmikantakokouksissa vireillä olevissa yhteispäätösmenettelyissä” (jäljempänä alkuperäinen hakemus).

2 Parlamentti vastasi kantajalle 3.6.2015, että koska alkuperäinen hakemus koski erittäin suurta määrää asiakirjoja, tämän hakemuksen hyväksyminen aiheuttaisi kohtuuttoman hallinnollisen työtaakan, jonka vuosi kyseinen hakemus oli hylättävä.

3 Kantaja esitti 19.6.2015 parlamentille asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisen hakemuksen, jossa hän rajasi edellä 1 kohdassa mainittuja asiakirjoja useita sarakkeita sisältäviin taulukoihin, jotka oli laadittu alkuperäisen pyynnön esittämisen hetkellä meneillään olleiden kolmikantakokousten yhteydessä ja jotka liittyivät tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen, jonka oikeudellisena perustana on EUT-sopimuksen V osasto (”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue”) ja SEUT 16 artikla, joka koskee henkilötietojen suojaa (jäljempänä uudistettu hakemus).

4 Parlamentti totesi 8.7.2015 antamassaan päätöksessä A(2015)4931 yksilöineensä seitsemän useamman sarakkeen sisältävää taulukkoa, joita tarkoitettiin uudistetussa hakemuksessa. Parlamentti antoi näistä tutustuttavaksi kokonaisuudessaan viisi. Sitä vastoin kahden muun taulukon osalta eli taulukoiden, jotka sisältyivät asiakirjoihin LIBE-2013-0091-02 ja LIBE-2013-0091-03 (jäljempänä kyseiset asiakirjat), parlamentti antoi tutustuttavaksi ainoastaan näiden taulukoiden kolme ensimmäistä saraketta ja kieltäytyi näin ollen ilmaisemasta niiden neljättä saraketta. Kantaja riitauttaa tämän päätöksen, jolla kieltäydytään antamasta hänelle oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan (jäljempänä riidanalainen päätös).

5 Kyseisissä asiakirjoissa oleviin taulukoihin sisältyi neljä saraketta, joista ensimmäisessä oli komission lainsäädäntöehdotuksen teksti, toisessa parlamentin kanta ja sen ehdottamat muutokset, kolmannessa neuvoston kanta ja neljännessä väliaikainen kompromissiteksti (asiakirja LIBE-2013-0091-02) tai neuvoston puheenjohtajavaltion alustava kanta parlamentin esittämiin muutoksiin (asiakirja LIBE-2013-0091-03).

6 Parlamentti on nojautunut riidanalaisessa päätöksessä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan siltä osin kuin ensinnäkin kyseisten asiakirjojen neljännessä sarakkeessa oli väliaikaisia kompromissitekstejä ja neuvoston puheenjohtajavaltion alustavia ehdotuksia, joiden ilmaiseminen vahingoittaisi tosiasiallisesti, konkreettisesti ja vakavasti toimielimen

päätöksentekomenettelyä sekä toimielinten välistä päätöksentekomenettelyä vireillä olevan lainsäädäntömenettelyn yhteydessä ja toiseksi käsiteltävässä asiassa ei ollut yksilöity mitään yleistä etua, joka olisi ylivoimainen tämän menettelyn tehokkuuteen verrattuna.

7 Päätöksentekomenettelyä väitetysti koskevan vakavan vahingon osalta parlamentti nojautuu seuraaviin perusteluihin:

– kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen ilmaiseminen vaikuttaisi tosiasiallisesti, konkreettisesti ja vakavasti päätöksentekomenettelyyn,

– toimiala, jota kyseiset asiakirjat koskevat, eli poliisiyhteistyö, on erityisen arkaluonteinen ala ja kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen ilmaiseminen vahingoittaisi jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten välistä luottamusta ja näin ollen niiden välistä hyvää yhteistyötä sekä parlamentin sisäistä päätöksentekomenettelyä,

– tietojen ilmaiseminen neuvottelujen ollessa vielä meneillään saattaisi johtaa julkisen painostuksen kohdistumiseen esittelijään, varjoesittelijöihin ja poliittisiin ryhmiin ottaen huomioon, että neuvottelut koskevat erittäin arkaluonteisia kysymyksiä, jotka liittyvät tietosuojaan ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyö- ja -koulutusviraston (Europol) hallintoneuvostoon,

– kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen tutustuttavaksi antaminen johtaisi siihen, että neuvoston puheenjohtajavaltio epäröisi enemmän tietojen jakamista ja yhteistyön tekemistä parlamentin neuvotteluryhmän ja erityisesti esittelijän kanssa; tämä jälkimmäinen olisi lisäksi velvoitettu kansallisten viranomaisten ja eturyhmien lisääntyvän painostuksen johdosta tekemään ennenaikaisesti strategisia valintoja siitä, miltä osin taivutaan neuvoston tahtoon ja miltä osin sen puheenjohtajavaltiolta vaaditaan lisäponnisteluja, mikä ”vaikeuttaisi huomattavasti mahdollisuuksia tehdä sopimus yhteisestä linjasta”,

– periaate, jonka mukaisesti "mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu", on hyvin tärkeä lainsäädäntömenettelyn moitteettoman kulun kannalta ja näin ollen tietojen, vaikka ne eivät olisi luonteeltaan arkaluonteisia, ilmaisemisella ennen neuvottelujen päättymistä voisi olla kielteisiä vaikutuksia kaikkien muiden asiaan liittyvien kysymysten osalta; lisäksi kantojen, jotka eivät ole vielä lopullisia, ilmaiseminen saattaisi johtaa virheelliseen käsitykseen toimielinten todellisesta kannasta,

– näin ollen oikeus tutustua neljänteen sarakkeeseen kokonaisuudessaan on evättävä niin kauan kuin lainsäätäjät eivät ole hyväksyneet neuvoteltavana olevaa tekstiä.

8 Parlamentti toteaa mahdollisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta, että avoimuusperiaatetta ja demokratian ankaria vaatimuksia ei ole sellaisenaan pidettävä eikä niitä voida pitää ylivoimaisina yleisinä etuina.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten sekä väliintulijoiden vaatimukset

9 Kantaja nosti esillä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.9.2015 jättämällään kannekirjelmällä.

10 Neuvosto ja komissio pyysivät 21.1.2016 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamillaan väliintulohakemuksilla saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen parlamentin vaatimuksia. Kantaja ja parlamentti eivät ole vastustaneet näitä väliintuloja huomautuksissaan.

11 Parlamentti jätti vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 9.2.2016.

12 Unionin yleisen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtajan 22.3.2016 tekemällä päätöksellä neuvosto ja komissio hyväksyttiin väliintulijoiksi tähän oikeudenkäyntiin.

13 Vastauskirjelmä jätettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.4.2016.

14 Komissio ja neuvosto toimittivat väliintulokirjelmänsä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 13. ja 17.5.2016.

15 Vastaajan vastauskirjelmä toimitettiin myös unionin yleiseen tuomioistuimen kirjaamoon 17.5.2016.

16 Kantaja on toimittanut huomautuksensa väliintulokirjelmien osalta unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.7.2016.

17 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpano on muuttunut, asia osoitettiin unionin yleisen tuomioistuimen seitsemänteen jaostoon ja uudelle esittelevälle tuomarille.

18 Unionin yleinen tuomioistuin siirsi asian 5.4.2017 laajennettuun seitsemänteen jaostoon.

19 Koska eräs jaoston tuomareista oli estynyt osallistumasta esillä olevan asian käsittelyyn, unionin yleisen tuomioistuimen presidentti nimesi unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin yleisen tuomioistuimen varapresidentin täydentämään jaoston kokoonpanoa.

20 Unionin yleisen tuomioistuimen seitsemäs laajennettu jaosto määräsi 18.5.2017 antamallaan määräyksellä parlamentin toimittamaan sille asian selvittämistoimena jäljennöksen kyseisistä asiakirjoista, mutta tätä jäljennöstä ei toimitettu kantajalle työjärjestyksen 104 artiklan mukaisesti.

21 Unionin yleisen tuomioistuimen seitsemäs laajennettu jaosto esitti 23.5.2017 prosessinjohtotoimena asianosaisille ja väliintulijoille kysymyksiä ja pyysi niitä vastaamaan niihin kirjallisesti.

22 Parlamentti noudatti asian selvittämistoimena esitettyä pyyntöä 14.6.2017.

23 Samana päivänä kantaja, parlamentti, neuvosto ja komissio toimittivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon vastaukset prosessinjohtotoimeen.

24 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Parlamentti vaatii neuvoston ja komission tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Oikeussuojan tarve

26 Parlamentti on todennut unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämiin kysymyksiin 14.6.2017 antamassaan vastauksessa vastaanottaneensa 23.10.2016 asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen, joka koski erityisesti kyseisiä asiakirjoja, ja julkistaneensa sen johdosta nämä asiakirjat parlamentin asiakirjarekisterissä, koska lainsäädäntömenettely, johon ne liittyivät, oli päättynyt. Parlamentti on viitannut sivulla 3 olevassa alaviitteessä internetosoitteeseen, josta nämä asiakirjat olivat saatavilla.

27 Istunnossa neuvosto ja komissio ovat esittäneet pääasiallisesti, että kantaja oli näin ollen saanut pyytämänsä asiakirjat ja hän oli siten menettänyt oikeussuojan tarpeensa, joten kanteesta ei ollut enää syytä lausua.

28 Kantaja kiistää menettäneensä oikeussuojan tarpeensa.

29 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät vain, jos kantajalla on intressi saada kyseinen toimi kumotuksi (tuomio 10.12.2010, Ryanair v. komissio, T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511, 41 kohta; määräys 9.11.2011, ClientEarth ym. v. komissio, T-120/10, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2011:646, 46 kohta ja määräys 30.4.2015, EEB v. komissio, T-250/14, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2015:274, 14 kohta).

30 Kantajan oikeussuojan tarpeen, joka koskee kanteen kohdetta, on oltava olemassa kannetta nostettaessa uhalla, että kanne jätetään muuten tutkimatta, ja sen on oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, mikä edellyttää, että kanteen käsittelyn tulos voi tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (tuomio 10.12.2010, Ryanair v. komissio, T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511, 42 ja 43 kohta; määräys 9.11.2011, ClientEarth ym. v. komissio, T-120/10, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2011:646, 47 ja 49 kohta ja määräys 30.4.2015, EEB v. komissio, T-250/14, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2015:274, 15 ja 17 kohta).

31 On näin ollen tutkittava, merkitsikö kyseisten asiakirjojen julkistaminen parlamentin sähköisessä asiakirjarekisterissä lainsäädäntömenettelyn, johon ne liittyivät, päättymisen jälkeen sitä, että riidanalaista päätöstä koskeva kumoamiskanne menettää tarkoituksensa.

32 Tältä osin oikeuskäytännön mukaan kantajalla voi myös säilyä intressi vaatia unionin toimielimen toimen kumoamista, jotta voitaisiin välttää se, että kyseistä tointa väitetysti rasittava lainvastaisuus toistuu tulevaisuudessa. Tällainen oikeussuojan tarve ilmenee SEUT 266 artiklan ensimmäisestä kohdasta, jonka nojalla toimielimen, jonka toimi on kumottu, on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tämä oikeussuojan tarve voi kuitenkin olla olemassa vain silloin, kun väitetty lainvastaisuus voi toistua tulevaisuudessa riippumatta olosuhteista siinä asiassa, joka johti kantajan nostamaan kanteeseen (ks. tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 50–52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tilanne on tällainen käsiteltävässä asiassa, koska lainvastaisuus, johon kantaja vetoaa, perustuu asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyistä poikkeuksista yhden tulkitsemiseen tavalla, jonka neuvosto hyvin todennäköisesti toistaa uuden hakemuksen yhteydessä etenkin siksi, että osaa riidanalaisessa päätöksessä esitetyistä tutustumisoikeuden epäämisen perusteluista voidaan soveltaa laaja-alaisesti kaikkiin meneillään olevien kolmikantakokousten asiakirjoihin tutustumista koskeviin hakemuksiin (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 35 kohta).

33 Sekä kantajan alkuperäinen hakemus että uudistettu hakemus koskivat lisäksi nimenomaisesti sitä, että hänelle annettaisiin tutustuttavaksi tiettyjä asiakirjoja, jotka liittyvät vireillä oleviin lainsäädäntömenettelyihin. Kyseisten asiakirjojen julkistaminen lainsäädäntömenettelyn, johon ne liittyvät, päättymisen jälkeen ei näin ollen täysin vastaa kantajan vaatimuksia ottaen huomioon näiden hakemusten tarkoitus, joten kantajalla säilyy intressi vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista.

Asiakysymys

34 Kantaja nojautuu kanteessaan kahteen perusteeseen, jotka koskevat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkomista ja riidanalaisen päätöksen puutteellisia perusteluja. Tarkasteltakoon aluksi ensimmäistä kanneperustetta.

35 Tämä kanneperuste käsittää kolme osaa. Kanneperusteen ensimmäisen osan mukaan parlamentti ei ollut osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla evätäkseen kantajalta oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan, että mainittuihin asiakirjoihin tutustuminen olisi konkreettisesti, tosiasiallisesti ja muuten kuin hypoteettisesti vahingoittanut vakavasti lainsäädäntömenettelyä. Kanneperusteen toinen osa koskee periaatteen, jonka mukaan unionin lainsäädäntöasiakirjoihin on voitava tutustua mahdollisimman laajasti, rikkomista. Kanneperusteen kolmannen osan mukaan parlamentti on virheellisesti jättänyt huomioimatta käsiteltävässä asiassa ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon, joka on perusteena oikeudelle tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan. Ensimmäisen kanneperusteen kahta ensimmäistä osaa on syytä tarkastella aluksi yhdessä.

Asianosaisten lausumat

36 Kantaja väittää ensinnäkin, että häneltä voitaisiin evätä oikeus tutustua kyseisten asiakirjojen neljänteen sarakkeeseen ainoastaan, jos parlamentti olisi osoittanut, että päätöksentekomenettelylle voisi aiheutua kohtuullisesti ennakoitavissa olevaa vakavaa vahinkoa, joka ei saa olla täysin hypoteettista, ja sen, miten oikeus tutustua kyseiseen kahteen asiakirjaan kokonaisuudessaan voisi vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti suojattua etua. Kantaja korostaa mainittujen asiakirjojen neljänteen sarakkeeseen tutustumista koskevan oikeuden merkitystä edustuksellisessa demokratiassa, jotta kansalaiset voivat pyytää edustajiaan selvittämään tekemiään valintoja ja tarvittaessa esittämään näkemyksensä sopivaksi katsomallaan tavalla kyseisissä kolmikantakokouksissa tehdyistä sopimuksista.

37 Kantaja väittää ensinnäkin, ettei parlamentti ole täsmentänyt, miksi kyseistä lainsäädäntöehdotusta oli ainoastaan siitä syystä, että se koski poliisiyhteistyön alaa, pidettävä erityisen arkaluonteisena eikä perustellut, miten kyseisen kahden asiakirjan neljännessä sarakkeessa olevan kompromissitekstin ilmaiseminen olisi vahingoittanut jäsenvaltioiden tai toimielinten välistä luottamusta. Kantaja täsmentää, että siitä, että lainsäädäntöehdotuksesta voisi seurata tai tosiasiassa seuraa tiiviitä keskusteluja, ei mitenkään tarkoita, että kysymystä olisi pidettävä niin arkaluonteisena, että sen salassa pitäminen olisi perusteltua.

38 Kantaja kiistää toiseksi parlamentin riidanalaisessa päätöksessä asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiselle esittämän perustelun, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen ilmaiseminen johtaisi lisääntyneeseen julkiseen painostukseen, koska eri toimielinten kannat kompromissitekstiä lukuun ottamatta ovat jo tiedossa ja lainsäädäntöprosessin on lähtökohtaisesti oltava julkinen ja avoin. Kyseisten asiakirjojen kaltaisten taulukoiden (jäljempänä kolmikantakokousten taulukot) neljännessä sarakkeessa olevien tietojen väliaikaisuus, jonka yleisö voi täysin todeta, on sitä vastoin perusteena niihin tutustumista koskevan oikeuden merkitykselle, jotta mainittu yleisö saisi käsityksen siitä, miten lainsäädännöllisiä neuvotteluja käydään, ja yleiskuvan eri ehdotuksista, joista niissä keskustellaan tai on keskusteltu.

39 Kantaja väittää kolmanneksi, ettei parlamentti ole perustellut sitä, miten periaate, jonka mukaisesti "mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu", voisi olla perusteena kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen ilmaisematta jättämiselle eikä sitä, miten tämä periaate liittyy päätöksentekomenettelyn vakavaan vahingoittumiseen. Kantaja lisää, ettei lainsäädäntöprosessin tehokkuus sinänsä kuulu SEUT 294 artiklassa mainittuihin tai hyväksyttyihin tavoitteisiin.

40 Kantaja esittää toiseksi, ettei parlamentti ole ottanut riidanalaisessa päätöksessä huomioon sitä, että se toimi käsiteltävässä asiassa toisena lainsäätäjänä ja että tässä tilanteessa asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisimman laaja asetuksen N:o 1049/2001 kuudennessa perustelukappaleessa ja 12 artiklan 2 kohdassa tunnustetun lainsäädäntöprosessin erityisen luonteen valossa. Kantaja väittää lisäksi, että oikeuskäytännön mukaan toimielimillä oleva harkintavalta jättää ilmaisematta tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn kuuluvia asiakirjoja on erittäin rajallinen tai jopa olematon (tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 63 kohta). Toisenlainen johtopäätös merkitsisi sitä, että perussopimuksessa tarkoitettua lainsäädäntöprosessia kierrettäisiin turvautumalla kolmikantakokouksiin ensimmäisessä käsittelyssä ja että unionin kansalaisilta evättäisiin oikeus tutustua asiakirjoihin, joihin heillä olisi muutoin oikeus tutustua.

41 Kantaja toteaa yleisemmin katsoen, että unionissa omaksuttu demokratiamalli sisältää kaksi ulottuvuutta, joista ensimmäinen koskee edustuksellista demokratiaa – kuten SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa muistutetaan – mikä tarkoittaa, että edustajat ovat vastuussa kansalaisille tekemistään lainsäädännöllisistä ratkaisuista, ja toinen osallistavaa demokratiaa, joka vahvistetaan SEU 10 artiklan 3 kohdassa ja asetuksen N:o 1049/2001 toisessa perustelukappaleessa ja joka mahdollistaa unionin kansalaisten osallistumisen päätöksentekomenettelyyn. Avoimuuden käsite on merkityksellinen näiden kahden ulottuvuuden osalta, vaikka parlamentti otti huomioon ainoastaan ensimmäisen niistä.

42 Siltä osin kuin on kolmanneksi kysymys komission ja neuvoston ehdottamasta kolmikantakokousten asiakirjoihin liittyvästä yleisestä luottamuksellisuutta koskevasta olettamasta, kantaja on väittänyt niiden väliintulokirjelmien osalta esittämissään huomautuksissa, että tämä olettama on ristiriidassa 16.7.2015 annetun tuomion, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77 ja 78 kohta) kanssa. Kantaja on vastannut kieltävästi edellä 21 kohdassa mainituilla prosessinjohtotoimilla esitettyihin kysymyksiin, joilla pyrittiin selvittämään, täyttivätkö kolmikantakokousten taulukot tällaisen olettaman soveltamiselle oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset, ja korostanut, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt tällaisia yleisiä luottamuksellisuutta koskevia olettamia ainoastaan vireillä olevien hallinnollisten tai oikeudellisten menettelyjen osalta. Kolmikantakokousten taulukot eivät kuitenkaan liity tällaisiin menettelyihin vaan lainsäädäntöprosessiin. Vaikka oletettaisiin, että tällaista olettamaa voitaisiin soveltaa lainsäädännön alalla, sitä ei voitaisi ulottaa kolmikantakokousten taulukoihin, koska unionin lainsäädäntöprosessiin tärkein vaihe perustuu nykyään näihin taulukoihin.

43 Parlamentti väittää ensinnäkin neuvoston ja komission tukemana erityisesti, että poliisiviranomaisten organisointi kuuluu jäsenvaltioiden keskeiseen toimivaltaan ja että eräät jäsenvaltiot voisivat katsoa, että yhteistyö tällä alalla vaikuttaa niiden itsemääräämisoikeuteen. Kyseisen alan ja lainsäädäntöehdotuksen arkaluonteisuutta heijastavat vastaavasti perusteelliset keskustelut, joita on neuvottelujen aikana käyty tämän saman ehdotuksen eräistä kohdista, kuten Europolin hallintoneuvoston organisoinnista ja tietosuojasta. Tällaisessa tilanteessa on erittäin tärkeää varmistaa, ettei kolmikantakokousten neljättä saraketta ilmaista määrätyn ajan kuluessa.

44 Parlamentti lisää, että uuden viraston hallintoneuvostosta, sen kokoonpanosta ja toimivaltuuksista käydään aina tiiviitä keskusteluja toimielinten välillä. Toimielinten alkuperäisissä kannoissa oli vastaavasti merkittäviä eroja Europolin hallussa olevien tietojen suojan ja käsittelyn osalta. Koska nämä aiheet – jotka ovat ainoastaan esimerkkejä kyseisen lainsäädäntömenettelyn sellaisista osa-alueista, jotka olivat parlamentin mukaan objektiivisesti katsoen arkaluonteisia – olivat keskeisessä asemassa

kolmikantakokouksissa, riidanalainen päätös, jolla pyritään säilyttämään kolmikantakokousten taulukoiden neljäs sarake luottamuksellisena hyvin lyhyen ajan, on perusteltu ottaen huomioon toimielinten ponnistelut tyydyttävään kompromissiratkaisuun pääsemiseksi.

45 Periaate, jonka mukaisesti ”mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu”, on näin ollen yksinkertainen tapa varmistaa lopullisen kompromissitekstin sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus. Toimielinten alkuperäisten ehdotusten ennenaikainen ilmaiseminen vaarantaisi selvästi lainsäädäntöprosessin ja lainsäätäjien itsensä vakavuutta ja uskottavuutta, koska ne joutuisivat vastaamaan tekstistä, joka ei välttämättä vastaa niiden virallista kantaa tässä vaiheessa.

46 Kolmikantakokousten taulukoiden neljäs sarake sisältää ainoastaan näiden kolmikantakokousten aikana ehdotettujen tekstien väliaikaisia luonnoksia eivätkä ne ole luonteeltaan toimielimiä sitovia; niitä ei voida luonnehtia edes valmisteluasiakirjoiksi. Täydellisen avoimuuden noudattaminen lainsäädäntöprosessissa ja erityisesti kolmikantakokouksissa johtaisi paitsi siihen, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeus menettäisi tarkoituksensa, myös siihen, että ”SEUT 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut hyvän hallintotavan ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen tavoitteet” vaarantuisivat.

47 Parlamentti huomauttaa lisäksi, että lainsäädäntömenettelyn moitteetonta kulkua, jota tarkoitetaan SEUT 294 artiklassa, suojataan perussopimuksessa ja se voi tapauskohtaisen tarkastelun nojalla olla ”perusteena turvautumiselle [asetuksen N:o 1049/2001] 4 artiklan 3 kohdan poikkeukseen”, jossa vastaavasti ”viitataan päätöksentekomenettelyn moitteettomaan kulkuun ja näin ollen sen tehokkuuteen”.

48 Neuvosto ja komissio katsovat erityisesti, että kantajan väite, jonka mukaan lainsäädäntöprosessin tehokkuus ei sinänsä kuulu SEUT 294 artiklassa mainittuihin tai hyväksyttyihin tavoitteisiin, on ilmeisen virheellinen.

49 Parlamentti katsoo toiseksi neuvoston ja komission tukemana sekä nojautuen tulkintaan, joka poikkeaa kantajan samoja oikeudellisia puitteita ja oikeuskäytäntöä koskevasta tulkinnasta, että asiakirjoihin tutustumista koskevien ”[l]aajem[man] mahdollisuu[den]” ja erityisesti ”mahdollisimman laaj[an] oikeu[den]” käsitteiden, joita tarkoitetaan asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklassa, ei voida katsoa merkitsevän ”ehdotonta oikeutta”. Parlamentti väittää, että kolmikantakokousten taulukoiden osalta sillä on tiettyä harkintavaltaa, jonka ulottuvuus määritellään sen mukaisesti, mitä SEUT 294 artiklassa tarkoitetun lainsäädäntöprosessin moitteettoman kulun turvaaminen edellyttää toimielinten täsmentämällä tavalla.

50 Parlamentin mielestä käsiteltävä asia eroaa lisäksi tuomion 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671) tosiseikoista erityisesti siltä osin, että neuvottelumandaateista ja neuvotteluryhmien kokoonpanosta äänestetään julkisesti, joten toimielimen kanta hyväksytään täysin avoimesti. Parlamentti katsoo, että kolmikantakokousten taulukoiden neljäs sarake on pidettävä täysin luottamuksellisena väliaikaisesti hyvin rajoitetun ajan vasta menettelyn myöhemmässä vaiheessa, kun lainsäädännölliset neuvottelut ovat meneillään ja etsitään poliittisesti herkkää tasapainoa.

51 Neuvosto ja komissio ovat ehdottaneet väliintulokirjelmissään kolmanneksi, että unionin yleinen tuomioistuin soveltaisi yleistä luottamuksellisuutta koskevaa olettamaa kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen osalta, kun kolmikantakokoukset ovat meneillään. Tämä olettama voi perustua tarpeeseen turvata kyseisen menettelyn kulun eheys rajoittamalla kolmansien osapuolten mahdollisuutta puuttua siihen ja mahdollistamalla se, että toimielimet voivat käyttää tehokkaasti yhtä niille perussopimuksissa annetuista toimivaltuuksista. Neuvosto on lisännyt edellä 21 kohdassa mainittuihin prosessinjohtotoimiin antamassaan vastauksessa, että käsitellystä aiheesta ja näiden taulukoiden muodosta riippumatta kyseisten taulukoiden neljännen sarakkeen osalta olisi sovellettava yleistä luottamuksellisuutta koskevaa olettamaa toimielinten välisen mahdollisen kompromissiratkaisun, luottamuksellisen ilmapiirin ja näiden jälkimmäisten tahdon tehdä

molemminpuolisia myönnytyksiä turvaamiseksi. Sen mukaan unionin tuomioistuin on jo tunnustanut tällaisen olettaman tuomiossa 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 kohta), vaikka sitä ei ole mainittu riidanalaisessa päätöksessä.

52 Parlamentti on todennut edellä 21 kohdassa mainittuihin prosessinjohtotoimiin antamassaan vastauksessa yhtyvänsä komission ja neuvoston kantaan, jonka mukaan yleinen luottamuksellisuutta koskeva olettama olisi tunnustettava vireillä olevien kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen osalta menettelyn tehokkuuden turvaamiseksi tässä erittäin herkässä toimielinten välisten neuvotteluiden vaiheessa.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Riidanalaisessa päätöksessä parlamentti on evännyt oikeuden tutustua kyseisten asiakirjojen neljänteen sarakkeeseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella väittäen, että sen ilmaiseminen vahingoittaisi tosiasiallisesti, konkreettisesti ja vakavasti kyseistä päätöksentekomenettelyä.

54 Kantajan mukaan riidanalaisen päätöksen perustelut eivät ole perusteltuja, koska ne ovat yleisluonteisia ja hypoteettisia, eikä niillä voida osoittaa, että olemassa olisi vaara siitä, että kyseisiä päätöksentekomenettelyjä vahingoitettaisiin vakavasti.

55 Neuvosto ja komissio pyytävät puolestaan unionin yleistä tuomioistuinta vahvistamaan yleisen luottamuksellisuutta koskevan olettaman, jonka nojalla kyseinen toimielin voisi evätä oikeuden tutustua meneillään olevien kolmikantakokousten taulukoiden neljänteen sarakkeeseen. Parlamentti, joka ei ole vedonnut tällaiseen olettamaan riidanalaisessa päätöksessä, yhtyy tästä huolimatta tähän ehdotukseen.

56 Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että on tarpeen muistuttaa aluksi asetuksen N:o 1049/2001 tulkintaa koskevasta oikeuskäytännöstä ja sitten kolmikantakokousten pääasiallisista ominaispiirteistä ennen kuin tarkastellaan seuraavaksi sitä, onko syytä vahvistaa yleisen olettaman olemassaolo, jonka nojalla kyseinen toimielin voisi kieltäytyä antamasta oikeutta tutustua meneillään olevien kolmikantakokousten taulukoiden neljänteen sarakkeeseen. Lopuksi siinä tapauksessa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoo, ettei tällaista olettamaa ole olemassa, olisi tarkasteltava sitä, vahingoittaisiko kyseisten asiakirjojen kokonaisuudessaan ilmaiseminen vakavasti kyseistä päätöksentekomenettelyä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

– Alustavat huomautukset

57 Asetuksen N:o 1049/2001 ensimmäisen perustelukappaleen taustalla on tavoite unionin luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kuten kyseisen asetuksen toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen (tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 34 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 27 kohta).

58 Tämän vuoksi asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta käy ilmi (tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 61 kohta; tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 69 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 28 kohta).

59 Tätä oikeutta koskevat kuitenkin tietyt yleistä tai yksityistä etua koskeviin syihin perustuvat rajoitukset (tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 62 kohta). Tarkemmin sanottuna – ja kyseisen asetuksen 11 perustelukappaleen mukaisesti – asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetään poikkeusjärjestelmästä, jonka nojalla toimielimillä on oikeus kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseisellä artiklalla suojattuja etuja (tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 70 ja 71 kohta; tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 74 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 29 kohta).

60 Näihin asiakirjan tutustuttavaksi antamista koskeviin poikkeuksiin kuuluu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeus, jonka mukaan ”[a]siakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”.

61 Koska tällaisilla poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 63 kohta; tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 36 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 30 kohta).

62 Suppean tulkinnan mukaan on niin, että kun asianomainen toimielin päättää evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämät tiedot sitä on pyydetty luovuttamaan, sen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 76 kohta; tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31 kohta ja tuomio 15.9.2016, Herbert Smith Freehills v. neuvosto, T-710/14, EU:T:2016:494, 33 kohta). Pelkästään se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei voi riittää perustelemaan poikkeuksen soveltamista (tuomio 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, T-2/03, EU:T:2005:125, 69 kohta; tuomio 7.6.2011, Toland v. parlamentti, T-471/08, EU:T:2011:252, 29 kohta ja tuomio 15.9.2016, Herbert Smith Freehills v. neuvosto, T-710/14, EU:T:2016:494, 32 kohta).

63 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä on näin ollen, että on osoitettu, että oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin olisi voinut vahingoittaa toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti ja että tämä vaara vahingoittumisesta on kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2011, Toland v. parlamentti, T-471/08, EU:T:2011:252, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan kuuluva päätöksentekomenettelylle aiheutuva vahinko on ”vakava” erityisesti silloin, kun tiedon antamisella kyseisen asiakirjan sisällöstä on olennainen vaikutus päätöksentekomenettelyyn. Vakavuuden arviointi riippuu kaikista tapaukseen liittyvistä seikoista, erityisesti päätöksentekoon kohdistuvista tiedon antamisen kielteisistä vaikutuksista, joihin toimielin on vedonnut kyseisten asiakirjojen luovuttamisen osalta (tuomio 18.12.2008, Muñiz v. komissio, T-144/05, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2008:596, 75 kohta; tuomio 7.6.2011, Toland v. parlamentti, T-471/08, EU:T:2011:252, 71 kohta ja tuomio 9.9.2014, MasterCard ym. v. komissio, T-516/11, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2014:759, 62 kohta).

65 Tätä oikeuskäytäntöä ei voida tulkita siten, että sen mukaisesti vaadittaisiin toimielimiä esittämään todisteita tällaisen vaaran olemassaolosta. Tältä osin on riittävää, että riidanalaiseen päätökseen sisältyy sellaisia konkreettisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin todeta, että kyseinen vaara päätöksentekomenettelyn vahingoittumisesta oli päätöksen tekohetkellä kohtuudella ennustettavissa eikä se ollut puhtaasti hypoteettinen, ja että siinä esitetään objektiivisia syitä, joiden perusteella voi kohtuudella odottaa, että tiedon antaminen asianomaisen pyytämien asiakirjojen sisällöstä aiheuttaisi tällaista vahinkoa (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2011, Toland v. parlamentti, T-471/08, EU:T:2011:252, 78 ja 79 kohta).

66 Kuitenkin oikeuskäytännön mukaan kyseinen toimielin voi käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 kohta; tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 54 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72 kohta).

67 Tällaisessa tapauksessa kyseisen toimielimen on kuitenkin täsmennettävä, mihin yleisluonteisiin toteamuksiin se perustaa olettaman, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseisellä poikkeuksella suojattua etua, tässä tapauksessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua etua, eikä se ole näin toimiessaan velvollinen arvioimaan konkreettisesti kunkin asiakirjan sisältöä (ks. vastaavasti tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 76 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 73 kohta).

– *Kolmikantakokousten luonne*

68 Ottaen huomioon, että käsiteltävä asia koskee oikeutta tutustua meneillään olevissa kolmikantakokouksissa laadittujen taulukoiden neljänteen sarakkeeseen, unionin yleinen tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi muistuttaa näiden neuvotteluiden pääpiirteistä. Tältä osin on huomattava, että kolmikantakokous on epävirallinen kolmenvälinen kokous, johon parlamentin, neuvoston ja komission edustajat osallistuvat. Tällaisen yhteydenpidon tarkoituksena on päästä nopeasti sopimukseen muutoksista, jotka ovat hyväksyttäviä parlamentille ja neuvostolle. Näiden toimielinten on seuraavaksi vielä hyväksyttävä tämä sopimus niiden omien sisäisten menettelyjen mukaisesti. Vaikka kolmikantakokouksessa käydyt lainsäädäntökeskustelut koskevat usein poliittisia kysymyksiä, ne voivat toisinaan koskea myös teknisiä oikeudellisia kysymyksiä (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Herbert Smith Freehills v. neuvosto, T-710/14, EU:T:2016:494, 56 kohta).

69 SEUT 294 artiklassa määrättyyn tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen kuuluu näin ollen kolme vaihetta (ensimmäinen käsittely, toinen käsittely ja kolmas käsittely, johon liittyy sovittelu), mutta menettely voidaan päättää missä tahansa vaiheessa, jos parlamentti ja neuvosto pääsevät sopimukseen. Vaikka menettelyssä saatetaan tarvita kaikkia kolmea käsittelyä, kolmenvälisten kokousten kasvanut käyttö osoittaa, että sopimukseen päästään usein jo ensimmäisessä käsittelyssä (tuomio 15.9.2016, Herbert Smith Freehills v. neuvosto, T-710/14, EU:T:2016:494, 57 kohta).

70 Kolmikantakokoukset ovat näin ollen osa ”vakiintunutta menettelyä, jolla suurin osa – – lainsäädännöstä hyväksytään” ja kuuluvat siten parlamentin itsensä mielestä ”lainsäädäntöprosessin ratkaiseviin vaiheisiin” (ks. parlamentin päätöslauselma 28.4.2016 asiakirjojen julkisuudesta, 22 ja 26 kohta). Istunnossa parlamentti totesi, että nykyään 70–80 prosenttia unionin lainsäädäntötoimista hyväksytään kolmikantakokousten perusteella. [**muistiinpanojen s. 43**]

71 On näin ollen huomattava, että kolmikantakokoukset ovat osoittautuneet ajan kuluessa tehokkaiksi ja joustaviksi, koska ne ovat lisänneet merkittävästi sopimuksentekomahdollisuuksia lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa.

72 On lisäksi riidatonta, että kolmikantakokoukset pidetään suljetuin ovin ja että niissä tehdyt sopimukset, jotka merkitään tavallisesti kolmikantakokousten taulukoiden neljänteen sarakkeeseen, seuraavaksi hyväksytään lainsäätäjien toimesta yleensä ilman olennaisia muutoksia, kuten parlamentti on todennut vastineessaan ja istunnossa.

73 Parlamentin työjärjestyksessä, sellaisena kuin se oli riidanalaisen päätöksen tekemisen hetkellä, on tältä osin tiettyjä sääntöjä, jotka koskevat parlamentin osallistumista kolmikantakokouksiin. Nämä säännöt ovat tämän työjärjestyksen 6 luvun, jonka otsikkona on ”Lainsäädäntömenettelyn päättäminen”, 73 ja 74 artiklassa ja sen liitteissä XIX ja XX, mikä osoittaa selvästi, että parlamentin työjärjestyksen mukaan kolmikantakokoukset kuuluvat lainsäädäntömenettelyyn.

74 Lisäksi parlamentin 28.4.2016 antaman päätöslauselman (ks. edellä 70 kohta) 27 kohdasta ilmenee yksiselitteisesti, että kolmikantakokousten asiakirjat ”liittyvät lainsäädäntömenettelyihin eikä niitä voida periaatteessa käsitellä eri tavalla kuin muita lainsäädäntöasiakirjoja”.

75 Näin ollen on todettava, toisin kuin neuvosto väittää väliintulokirjelmänsä 43 kohdassa, että kolmikantakokousten taulukot kuuluvat lainsäädäntömenettelyyn.

– Meneillään olevien kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen luottamuksellisuutta koskevan olettaman olemassaolo

76 Nyt on todettava, onko hyväksyttävä meneillään olevien kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen luottamuksellisuutta koskevan olemassaolo siitä huolimatta, että kyseisten asiakirjojen on katsottava liittyvän lainsäädäntömenettelyyn.

77 Tältä osin on ensinnäkin korostettava, että unionin primaarioikeudessa tunnustetaan se kiinteä lähtökohtainen suhde, joka yhdistää lainsäädäntömenettelyt julkisuus- ja avoimuusperiaatteisiin (ks. vastaavasti julkisasiamies Cruz Villalón, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, 39 ja 40 kohta). SEUT 15 artiklan 2 kohdassa todetaan erityisesti, että ”Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin neuvoston istunnot silloin kun neuvosto käsittelee ehdotuksia lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä.”

78 Lisäksi oikeudellisessa neuvonannossa nimenomaan avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroista voidaan keskustella avoimesti, edistää toimielinten suurempaa legitimiteettiä suhteessa unionin kansalaisiin ja lisää kansalaisten luottamusta. Näin ollen pikemminkin tiedon ja keskustelun puuttuminen on omiaan synnyttämään kansalaisissa epäilyjä paitsi tietyn toimen laillisuudesta myös koko päätöksentekomenettelyn legitimiteetistä (ks. vastaavasti tuomio Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59 kohta).

79 Unionin tuomioistuin on jo korostanut, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeuksen yhteydessä kyseisen toimielimen ”päätö[ksen]” ja ”päätöksentekomenettel[yn]” käsitteillä on aivan erityistä merkitystä silloin, kun tämä jälkimmäinen toimii lainsäätäjänä (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 kohta ja tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 57 kohta).

80 Jos nimittäin yleisesti katsoen se, että yleisölle pyritään antamaan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, mistä muistutetaan edellä 58 kohdassa, merkitsee sitä, että yleisölle on ilmaistava pyydettyjen asiakirjojen koko sisältö eikä tätä oikeutta voida rajoittaa kuin asetuksen N:o 1049/2001 poikkeusten suppean tulkinnan mukaisesti, näillä toteamuksilla on selvästi erityistä merkitystä, kun

nämä asiakirjat liittyvät unionin lainsäädäntötoimintaan asetuksen N:o 1049/2001 kuudennen perustelukappaleen mukaisesti, jonka nojalla laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä juuri tällaisissa tapauksissa. Tältä osin avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 kohta; tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33 kohta ja tuomio 15.9.2016, Herbert Smith Freehills v. neuvosto, T-710/14, EU:T:2016:494, 35 kohta).

81 Julkisuus- ja avoimuusperiaate ovat siten ominainen osa unionin lainsäädäntömenettelyä.

82 Toiseksi on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleisiä luottamuksellisuutta koskevia olettamia on hyväksytty ainoastaan sellaisten asiakirjojen osalta, jotka on selvästi rajattu, koska ne kuuluvat meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77 ja 78 kohta), mutta ei vielä koskaan sellaisten asiakirjojen osalta, jotka kuuluvat lainsäädäntömenettelyyn. Lisäksi myös hallinnollisella alalla unionin tuomioistuimen hyväksymät olettamat ovat koskeneet tiettyjä menettelyjä [ks. valtiontukien valvonnan osalta tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 54 ja 55 kohta; yrityskeskittymien valvonnan osalta tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 123 kohta ja [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) osalta tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 93 kohta], kun taas kolmikantakokousten asiakirjat kuuluvat määritelmänsä mukaisesti kaikkeen lainsäädäntötoimintaan.

83 Lopuksi siltä osin kuin neuvosto ja komissio väittävät, että lainsäädäntöprosessin tehokkuus ja eheys, sellaisena kuin se vahvistetaan SEU 13 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 294 artiklassa, mahdollistaa sen, että toimielimet nojautuvat yleiseen luottamuksellisuutta koskevaan olettamaan meneillään olevien kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen osalta, on huomattava, ettei missään näistä artikloista määrätä tällaisesta olettamasta eikä mikään niiden sanamuodossa viittaa väliintulijoina olevien toimielinten ehdottamaan tulkintaan, varsinkaan siksi, että lainsäädäntöprosessin tehokkuus ja eheys eivät voi heikentää tämän prosessin perustana olevaa julkisuus- ja avoimuusperiaatetta.

84 Näin ollen on katsottava, että vireillä olevaan lainsäädäntömenettelyyn liittyvien kolmikantakokousten taulukoiden neljännen sarakkeen osalta ei voida hyväksyä yleistä luottamuksellisuutta koskevaa olettamaa.

– *Päätöksentekomenettelyn vakava vahingoittuminen*

85 Koska parlamentti ei voi perustella asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden riidanalaista epäämistä yleisellä luottamuksellisuutta koskevalla olettamalla, on tarkasteltava, onko tämä toimielin noudattanut velvollisuuttaan selittää edellä 62 ja 63 kohdassa muistutetun oikeuskäytännön mukaisesti, millä tavoin kyseisiin asiakirjoihin tutustuminen kokonaisuudessaan voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä poikkeuksella; tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen.

86 Aluksi on täsmennettävä, ettei käsiteltävällä kanteella vaadita vahvistamaan oikeutta tutustua suoraan meneillään olevien kolmikantakokousten asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Käsiteltävän kanteen ainoana kohteena on nimittäin kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen tutustuttavaksi saaminen; tällainen oikeus voidaan myöntää ainoastaan kyseisen asetuksen nojalla esitetyn täsmällisen hakemuksen perusteella.

87 Riidanalaisessa päätöksessä parlamentti on todennut erityisesti, että kyseiset taulukot on laadittu meneillään olevien kolmikantakokousten yhteydessä ja että ne liittyvät asiaan, jossa parlamentti tai muut lainsäätäjät eivät ole vielä tehneet lopullista päätöstä, joten päätöksentekomenettelyn on katsottava olevan edelleen vireillä. Parlamentin mukaan kyseisten taulukoiden neljännen sarakkeen ilmaiseminen vaikuttaisi ”tosiasiallisesti, konkreettisesti ja vakavasti” tähän menettelyyn ottaen huomioon, että poliisiyhteistyön ala, johon nämä asiakirjat liittyvät, oli erityisen arkaluonteinen varsinkin tietosuojaa ja Europolin hallintoneuvostoa koskevien kysymysten osalta. Parlamentti on vedonnut myös ennakoitavissa olevaan vaaraan siitä, että neuvoston puheenjohtajavaltion kannan ilmaisemisen ennen neuvottelujen päättymistä voisi vahingoittaa toimielinten välistä hyvää yhteistyötä ja vaikuttaa neuvottelumenettelyyn, jolloin molemminpuolinen luottamus saatettaisiin menettää ja työskentelytapoja jouduttaisiin muuttamaan; tämä vaara voidaan välttää vasta sen jälkeen, kun kaikkien tekstien osalta on päästy sopimukseen. Se on todennut myös, että kyseisten taulukoiden neljännen sarakkeen ilmaiseminen johtaisi erittäin todennäköisesti neuvotteluihin osallistuviin henkilöihin kohdistuvan julkisen painostukseen lisääntymiseen, minkä vuoksi yhteistä linjaa olisi mahdotonta löytää tai se olisi ainakin huomattavasti vaikeampaa. Se on myös vedonnut periaatteeseen, jonka mukaisesti "mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu", osoittaakseen, että yhden seikan ilmaisemisella, vaikka se ei olisi arkaluonteinen, voisi olla kielteisiä vaikutuksia asiakirja-aineiston muiden kysymysten osalta. Parlamentti on päätellyt tästä, että oikeus tutustua kyseisten taulukoiden neljänteen sarakkeeseen kokonaisuudessaan on evättävä ”niin kauan kuin molemmat osapuolet eivät ole hyväksyneet sovittua tekstiä”.

88 Edellä esitetyn perusteella parlamentti on nojautunut yhtäältä erityisesti siihen, että vireillä oleva lainsäädäntömenettely koskee luonteeltaan erityisen arkaluonteista poliisiyhteistyön alaa, varsinkin siltä osin kuin kysymys on tähän yhteistyöhön liittyvästä tietosuojasta ja Europolin hallintoneuvoston kokoonpanosta. Parlamentti on nojautunut toisaalta myös yleisiin näkökohtiin, jotka liittyvät pääasiallisesti kolmikantakokousten taulukoiden neljännessä sarakkeessa olevien tietojen väliaikaisuuteen, kolmikantakokousten luottamukselliseen ilmapiiriin, ulkoisen painostuksen vaaraan, joka voi vaikuttaa meneillään oleviin neuvotteluihin, ”pohdintatilan” suojaamiseen ja asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen tilapäisyyteen.

89 Siltä osin kuin kyseessä ovat ensinnäkin riidanalaisessa päätöksessä esitetyt kyseistä lainsäädäntömenettelyä koskevat erityiset toteamukset, on todettava ensinnä, että tässä päätöksessä tarkasteltu seikka, joka koskee sitä, että kyseiset asiakirjat liittyvät poliisiyhteistyön alaan, ei voi sinänsä riittää osoittamaan, että nämä asiakirjat olisivat luoteeltaan erityisen arkaluonteisia. Toisenlainen ratkaisu johtaisi nimittäin siihen, että avoimuutta koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi unionin oikeuden yhteen kokonaiseen alaan liittyvän lainsäädäntömenettelyn osalta.

90 Väitteestä, jonka mukaan Europolin hallussa olevien tietojen hallintapolitiikka ja säilytys olisivat luonteeltaan erittäin arkaluonteisia kysymyksiä, on toiseksi todettava, että kyseiset asiakirjat koskevat laajakantoista asetusehdotusta, joka on kaikilta osin velvoittava, jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa ja joka luonnollisesti koskee kansalaisia, etenkin, kun tässä on kyse lainsäädäntöehdotuksesta, jolla on välitön vaikutus unionin kansalaisten oikeuksiin ja erityisesti heidän henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteensa (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 77 kohta), mikä merkitsee sitä, että sitä ei voida pitää arkaluonteisena minkään kriteerin nojalla (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 63 kohta).

91 Väitteen osalta, jonka mukaan Europolin hallintoneuvoston kokoonpanoa koskevat neuvottelut olisivat luonteeltaan erityisen arkaluonteisia, on kolmanneksi todettava, että tämä kysymys vaikuttaisi liittyvän pikemminkin instituutioihin ja organisaatioon. Jos tällainen kysymys osoittautuisi herkäksi tai vaikeaksi, sitä ei kuitenkaan voitaisi pitää esillä olevat edut ja haasteet huomioon ottaen erityisen arkaluonteisena tätä väitettä tukevien konkreettisten tosiseikkojen puuttuessa.

92 Kyseisistä asiakirjoista kokonaisuudessaan, jotka parlamentti on sittemmin julkistanut (ks. edellä 26 kohta), ilmenee neljänneksi, että ehdotukset tai väliaikaiset sopimukset, jotka oli merkitty kyseisten asiakirjojen neljänteen sarakkeeseen, koskivat abstrakteja ja yleisiä kysymyksiä eikä niissä mainittu mitään arkaluonteisia tietoja, kuten terrorismin tai järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä tietoja taikka millään tavalla henkilöitä, toimenpiteitä tai konkreettisia projekteja koskevia poliisitietoja.

93 Erityisesti asiakirjasta LIBE-2013-0091-02 ilmenee, että sen neljännessä sarakkeessa olevat tekstit kuuluvat tavanomaiseen lainsäädäntötyöhön, joka koskee viraston, tässä tapauksessa Europolin, organisointia, sen suhteiden määrittelyä kansallisiin viranomaisiin ja sen tehtäviä, sen hallintoneuvoston kokoonpanoa jne. Tähän sarakkeeseen sisältyy yleisiä vaatimuksia, joista ilmenee sovittuja sanamuodon muutoksia, merkintöjä kohdista, joiden osalta neuvotteluja on lykätty tai joista käydään lisäkeskusteluja ja jotka on merkitty eräiltä osin merkinnällä ”idem”, sekä eräitä tyhjiä kohtia.

94 Asiakirjan LIBE-2013-0091-03 neljännen sarakkeen tarkastelusta ei myöskään ilmene mitään arkaluonteisia seikkoja, vaan rajoitettu määrä yleisiä vaatimuksia ja useita merkintöjä, kuten ”parlamenttia pyydetään tarkastelemaan uudelleen tätä muutosta”, ”nämä parlamentin muutokset ovat ennakoitavissa” tai ”parlamentin muutos voitaisiin ottaa huomioon perustelukappaleissa” sekä useita tyhjiä kohtia.

95 Kyseisten asiakirjojen neljännessä sarakkeessa olevat tiedot eivät käsiteltävän asian olosuhteissa myöskään vaikuta sinänsä ”arkaluonteisemmilta” kuin kolmessa ensimmäisessä sarakkeessa olevat tiedot, jotka on annettu kantajalle tutustuttaviksi riidanalaisessa päätöksessä.

96 Lopuksi on korostettava, että asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään erityisestä menettelystä tämän asetuksen 9 artiklassa, kun pyydetty asiakirja voidaan määritellä ”arkaluontei[seksi] asiakirja[ksi]” (tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 78 kohta); parlamentti ei ole kuitenkaan soveltanut tätä menettelyä käsiteltävässä asiassa.

97 Vaikka kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen sisältämät tiedot liittyvät näin ollen varsin tärkeisiin asioihin, jotka ovat varmasti poliittisesti ja oikeudellisesti vaikeita, ne eivät kuitenkaan vaikuta erityisen arkaluonteisilta siten, että jokin unionin tai jäsenvaltioiden perustavanlaatuinen intressi vaarantuisi, jos ne ilmaistaisiin (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 78 kohta).

98 Siltä osin kuin on toiseksi kysymys riidanalaisessa päätöksessä esitetyistä yleisistä toteamuksista, on ensinnä korostettava väitteen osalta, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen neljännessä sarakkeessa olevien tietojen ilmaiseminen kolmikantakokousten ollessa vielä meneillään johtaisi lisääntyvän julkisen painostuksen kohdistumiseen esittelijään, varjoesittelijöihin ja poliittisiin ryhmiin, että demokraattisen legitimiteetin periaatteeseen perustuvassa järjestelmässä lainsäätäjien on vastattava toimistaan yleisölle. Se, että kansalaiset käyttävät demokraattisia oikeuksiaan, edellyttää, että on mahdollista seurata yksityiskohtaisesti lainsäädäntömenettelyihin osallistuvien toimielinten päätöksentekokäytäntöä ja saada tutustua kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin tietoihin (tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 69 kohta). SEU 10 artiklan 3 kohdassa todetaan lisäksi, että jokaisella kansalaisella on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa ja että päätökset on tehtävä mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Näin ollen yleisen mielipiteen ilmaiseminen tietystä ehdotuksesta tai väliaikaisesta lainsäädäntöä koskevasta sopimuksesta, joka on tehty kolmikantakokouksissa ja sisällytetty kolmikantakokousten taulukoiden neljänteen sarakkeeseen, on olennainen osa unionin kansalaisten demokraattisten oikeuksien käyttöä etenkin sen vuoksi, kuten edellä 72 kohdassa on todettu, että lainsäätäjät yleensä hyväksyvät nämä sopimukset seuraavaksi ilman olennaisia muutoksia.

99 Vaikka oikeuskäytännössä tunnustetaan, että ulkoisen painostuksen vaara voi olla oikeutettu peruste rajoittaa oikeutta tutustua päätöksentekomenettelyyn liittyviin asiakirjoihin, tällaisen ulkoisen painostuksen on kuitenkin oltava varmasti todellista ja on esitettävä todisteet siitä, että on olemassa

kohtuudella ennakoitavissa oleva vaara siitä, että kyseinen ulkoinen painostus voi vaikuttaa olennaisesti tehtävään päätökseen (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2008, Muñiz v. komissio, T-144/05, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, EU:T:2008:596, 86 kohta). Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan mitenkään ilmene konkreettisesti, että kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen ilmaiseminen johtaisi tällaiseen todelliseen ulkoiseen painostukseen. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei mitenkään ilmene kyseisen lainsäädäntömenettelyn osalta, että parlamentti voisi odottaa kohtuudella reaktiota, joka menisi pidemmälle kuin se, mitä kuka hyvänsä muutosta lakiehdotukseen esittävä lainsäädäntöelimen jäsen voi kohtuudella odottaa yleisöltä (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 74 kohta).

100 Siltä osin kuin kyseessä on toiseksi kolmikantakokousten taulukoiden neljännessä sarakkeessa olevien tietojen, joiden sisältö voi muuttua näiden neuvottelujen edetessä, väliaikainen luonne, on todettava, että näiden tietojen väliaikaisuus ei ole sinänsä perusteena asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeuksen soveltamiselle, koska tässä säännöksessä ei eroteta toisistaan neuvottelujen etenemisen eri vaiheita. Tämä säännös koskee yleisesti asiakirjoja, jotka koskevat kysymystä, ”josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä”, toisin kuin tämän asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta, joka koskee asiaa, jossa asianomainen toimielin on tehnyt päätöksen. Käsiteltävässä asiassa se, että käytävät keskustelut ovat alustavia, ja se, että ehdotuksista ei ole vielä päästy sopimukseen tai kompromissiin, eivät osoita, että päätöksentekomenettelyä olisi vaarannettu vakavasti (tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 76 kohta).

101 Tältä osin on merkityksetöntä, onko kyseiset asiakirjat laadittu tai vastaanotettu päätöksentekomenettelyn alustavassa, myöhemmässä vai lopullisessa vaiheessa. Myöskään sillä seikalla, onko ne laadittu tai vastaanotettu virallisessa vai epävirallisessa asiayhteydessä, ei ole merkitystä tulkittaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeusta (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Herbert Smith Freehills v. neuvosto, T-710/14, EU:T:2016:494, 48 kohta).

102 Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että ehdotus on luonteeltaan sellainen, että se esitetään keskustelua varten eikä sen ole tarkoitus pysyä muuttumattomana tämän keskustelun jälkeen. On täysin yleisön käsitettävissä, että ehdotuksen esittäjä on taipuvainen jatkossa muuttamaan sen sisältöä (tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 69 kohta). Täsmälleen samoista syistä hakija, joka pyytää saada tutustua meneillään olevien kolmikantakokousten asiakirjoihin, on täysin tietoinen siitä, että nämä tiedot ovat luonteeltaan väliaikaisia. Vastaavasti on ymmärrettävä periaatteen, jonka mukaisesti "mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu", mukaisesti, että neljännessä sarakkeessa olevat tiedot voivat muuttua kolmikantakokousten kuluessa siihen saakka, kunnes koko tekstistä päästään sopimukseen.

103 Perusteen osalta, jonka mukaan unionin toimielinten välinen luottamus mahdollisesti menetettäisiin ja niiden välinen yhteistyö erityisesti neuvoston puheenjohtajavaltion kanssa voisi heikentyä, on muistutettava kolmanneksi, että unionin toimielinten on noudatettava SEU 13 artiklan 2 kohdan toista virkettä, jonka mukaan ”toimielimet tekevät keskenään vilpitöntä yhteistyötä” (tuomio 16.7.2015, komissio v. neuvosto, C-425/13, EU:C:2015:483, 64 kohta). Tällaisella yhteistyöllä on erityinen merkitys unionin lainsäädäntötoiminnalle, koska tällainen toiminta käynnistää tiiviin yhteistoimintaprosessin kyseisten toimielinten välillä. Kun unionin lainsäädäntömenettelyyn osallistuminen on usean toimielimen tehtävänä, näiden on näin ollen vastaavasti SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä olevan vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti toimittava yhdessä ja tehtävä yhteistyötä niin, että mainittua menettelyä voidaan tehokkaasti soveltaa, mikä merkitsee sitä, että kaikkea toimielinten välisen luottamuksen heikentymistä olisi pidettävä kyseisen velvollisuuden rikkomisena.

104 On kuitenkin huomattava yhtäältä, että juuri vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti parlamentti kuuli käsiteltävässä asiassa, kuten se totesi istunnossa, neuvostoa ja komissiota ennen riidanalaisen päätöksen hyväksymistä mutta se ei toisaalta esittänyt edellä 103 kohdassa mainittua periaatetta koskevan väitteen tueksi mitään konkreettisia todisteita, minkä johdosta väitetty riski vaikuttaa hypoteettiselta, koska ei ole olemassa mitään konkreettisia todisteita siitä, että kyseessä olevan lainsäädäntömenettelyn osalta kyseisten asiakirjojen neljännen sarakkeen antaminen tutustuttavaksi vahingoittaisi asianomaisten toimielinten välistä vilpitöntä yhteistyötä. Myöskään silloin kun toimielimet ilmoittavat kolmikantakokouksissa kantansa tietystä lainsäädäntöehdotuksesta ja tavasta, jolla sitä voidaan niiden mielestä kehittää, se, että nämä seikat pyynnöstä ilmaistaan, ei voi sellaisenaan olla esteenä vilpittömälle yhteistyölle, jota toimielimet ovat velvollisia keskenään tekemään SEU 13 artiklan mukaisesti.

105 Siltä osin kuin on neljänneksi kyse pohdintatilan (space to think) säilyttämisen tarpeesta, kuten parlamentti, neuvosto ja komissio ovat esittäneet käsiteltävässä asiassa, on korostettava, että kolmikantakokoukset liittyvät lainsäädäntömenettelyyn, kuten edellä 75 kohdassa on todettu, ja että nämä neuvottelut ovat parlamentin itsensä mukaan ”lainsäädäntömenettelyn olennainen vaihe eivätkä erillistä pohdintaa” (ks. parlamentin päätöslauselma 14.9.2011 asiakirjojen julkisuudesta, 29 kohta).

106 Kuten parlamentti on todennut istunnossa, ennen kuin kompromissitekstit sisällytetään kolmikantakokousten taulukoiden neljänteen sarakkeeseen, asiasta voidaan lisäksi keskustella eri toimijoiden välisissä kyseisten tekstien valmistelua varten pidettävissä kokouksissa, joten neuvottelujen vapautta ei aseteta kyseenalaiseksi varsinkaan siksi, että kuten edellä 86 kohdassa todetaan, käsiteltävässä asiassa ei ole kysymys oikeudesta tutustua suoraan kolmikantakokousten asiakirjoihin vaan ainoastaan oikeudesta tutustua niiden yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin tätä koskevan hakemuksen johdosta.

107 Viidenneksi epäämisen väliaikaisuutta koskevan perusteen osalta, joka liittyy siihen, että kolmikantakokousten päättymisen jälkeen niiden taulukot voidaan antaa tapauksesta riippuen kokonaisuudessaan tutustuttavaksi, on huomattava aluksi, että kolmikantakokoukset saattavat kestää pitkän aikaa. Kantaja on näin ollen todennut istunnossa, eikä tätä ole asetettu kyseenalaiseksi, että ne ovat kestäneet keskimäärin seitsemästä kahteentoista kuukautta. Kolmikantakokousten asiakirjat saatetaan näin ollen pitää salassa yleisöltä huomattavan pitkän ajan. Näiden neuvotteluiden kestoa ei lisäksi ole määritelty ja se vaihtelee kunkin lainsäädäntömenettelyn osalta.

108 Asiakirjoja, jotka parlamentin kolmikantakokouksiin osallistuvan neuvotteluryhmän on saatettava parlamentin vastaavan valiokunnan saataville seuraavassa kokouksessa parlamentin työjärjestyksen 73 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, ei ole myöskään tarkoitettu korjaamaan kolmikantakokousten avoimuuden puutetta kyseisenä aikana. Prosessinjohtotoimiin antamassaan vastauksessa parlamentti on selvittänyt, että nämä asiakirjat ovat ”luonteeltaan hyvin joustavia” eikä ”näiden parlamentin eri valiokuntien välisten asiakirjojen muodon ja julkisuuden osalta ole mitään yhdenmukaisia käytäntöjä”. Kyseiset asiakirjat voivat näin ollen olla muodoltaan kyseisen valiokunnan puheenjohtajan tai esittelijän tiedoksiantoja, jotka voidaan osoittaa kaikille valiokunnan jäsenille tai ainoastaan koordinaattoreille, joiden kokoukset pidetään yleensä suljetuin ovin, tai suullisia tiedoksiantoja taikka suppeita mainintoja kyseisen valiokunnan tiedotteissa. Meneillään olevien kolmikantakokousten avoimuudessa olevaa puutetta ei näin ollen voida korjata asiakirjoilla, jotka eivät ole yksityiskohtaisia ja yhdenmukaisia ja joiden julkisuus aste vaihtelee.

109 Lopuksi kuten edellä 70 kohdassa on todettu, kolmikantakokoukset ovat ratkaiseva vaihe lainsäädäntömenettelyssä, koska niiden puitteissa tehty sopimus on tarkoitettu lainsäätäjien hyväksyttäväksi useimmiten ilman olennaisia muutoksia (ks. edellä 72 kohta). Tästä syystä asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden riidanlaista epäämistä ei voida pätevästi perustella sen väliaikaisuudella – esittämättä tarkempia määrittelyjä ja erotteluja. Tällaisella yleisellä perustelulla, jota voitaisiin

soveltaa kaikkiin kolmikantakokouksiin, olisi nimittäin tosiasiallisesti sama vaikutus kuin yleisellä luottamuksellisuutta koskevalla olettamalla, jonka soveltamista koskeva vaatimus on kuitenkin hylätty (ks. edellä 76–84 kohta).

110 Unionin yleinen tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että asiakirjojen julkisuudesta 11.3.2014 annetussa päätöslauselmassa parlamentti ”kehottaa komissiota, neuvostoa ja parlamenttia varmistamaan, että epävirallisten kolmikantakokousten avoimuutta parannetaan pitämällä kokoukset julkisina sekä julkaisemalla pääsääntöisesti niihin liittyvää aineistoa, aikataulut, esityslistat, pöytäkirjat, käsitellyt asiakirjat, muutokset, tehdyt päätökset, tiedot jäsenvaltioiden valtuuskunnista sekä niiden kannat ja pöytäkirjat mukaan luettuina, vakiotyyppisessä ja helppokäyttöisessä verkkoympäristössä rajoittamatta kuitenkaan asetuksen – – N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa lueteltujen poikkeusten soveltamista”.

111 Edellä esitetyn perusteella mikään parlamentin esittämistä perusteluista ei yksittäisinä tai kokonaisuutena arvioiden osoita, että kyseisten asiakirjojen antaminen kokonaisuudessaan tutustuttaviksi voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa kohtuudella ennustettavissa olevalla eikä ainoastaan puhtaasti hypoteettisella tavalla kyseistä päätöksentekomenettelyä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

112 On kuitenkin korostettava, että kantajan väite, jonka mukaan parlamentilla ei olisi mitään harkintavaltaa evätä oikeutta tutustua meneillään olevien kolmikantakokousten yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin, ei voida hyväksyä. Tämä väite johtaisi nimittäin siihen, että kiistettäisiin toimielinten mahdollisuus kieltäytyä antamasta lainsäädäntöasiakirjoja tutustuttaviksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan poikkeuksen nojalla, vaikka tässä säännöksessä lainsäädäntöprosessia ei suljeta sen soveltamisalan ulkopuolelle. Toimielimet voivat näin ollen evätä tämän säännöksen nojalla oikeuden tutustua tiettyihin lainsäädännöllisiin asiakirjoihin asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa.

113 Edellä esitetyn perusteella parlamentti on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa kieltäytyessään riidanalaisessa päätöksessä ilmaisemasta neuvottelujen aikana kyseisten asiakirjojen neljättä saraketta sillä perusteella, että tämä vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä.

114 Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava ilman, että on tarpeen tutkia kysymystä siitä, onko olemassa sellaista ylivoimaista yleistä etua, jonka perusteella näiden tietojen ilmaiseminen olisi oikeutettua, tai toista kanneperustetta, jonka mukaan perusteluvelvollisuus on laiminlyöty (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2011, Access Info Europe v. neuvosto, T-233/09, EU:T:2011:105, 85 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

115 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

116 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Neuvosto ja komissio vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan parlamentin päätös A(2015)4931, joka on annettu 8.7.2015, kumotaan siltä osin kuin se koskee kieltäytymistä antaa Emilio De Capitanille oikeutta tutustua kokonaisuudessaan asiakirjoihin LIBE–2013–0091–02 ja LIBE–2013–0091–03.

2) Parlamentti vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Emilio De Capitanin oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä maaliskuuta 2018.

Allekirjoitukset